

Considerazioni intorno ai contratti di affitto nella montagna veneta

di Pietro Berni

Gli alpeggi, nel Veneto, interessano una superficie di 62.929 ettari distribuiti su 618 alpi¹. Circa il 63% della superficie pascoliva è di proprietà pubblica, l'11% appartiene alle antiche comunioni familiari e il rimanente 26% ai privati.

La loro importanza è legata innanzi tutto al ruolo che il cotico erboso svolge, specie al di sopra dei limiti della vegetazione arborea, nella difesa del territorio; in tal modo si ottiene un assetto ambientale adeguato allo sviluppo di attività legate alle diverse forme di turismo che in talune di queste aree si è già affermato, ma le cui potenziali possibilità restano ancora notevoli.

Altre fondamentali funzioni sono rappresentate dalla irrinunciabile riserva di foraggio per le aziende di montagna, dalla possibilità di liberare i montanari dal quotidiano impegno di stalla, durante il periodo estivo, dando loro la possibilità di dedicarsi alla fienagione e ad attività integrative di reddito.

Non va dimenticato che il notevole capitale fisso presente sugli alpeggi — fabbricati, viabilità, rete idrica e così via — costituisce una sicura dotazione in grado di determinare economie esterne e cioè più pronta ed elevata produttività di nuovi investimenti volti allo sviluppo del turismo, dell'agriturismo, dell'utilizzo del bosco e di altre risorse naturali e alla protezione dell'ambiente.

¹ Le alpi o malghe o pascoli montani, vengono denominati anche montagne nelle regioni franco-provenzali, o monti in quelle italiane e « alm », « berg » e « alp » nelle aree germanofone; sono caratterizzate da terreni che, generalmente localizzati al di sopra delle abitazioni permanenti e soggetti a vincolo idrogeologico ai sensi della legge n. 3267 dle 30 dicembre 1923, vengono utilizzati prevalentemente a pascolo durante la stagione primaverile-estiva; il prato, quando c'è, rappresenta solo una modesta parte della superficie produttiva e serve per accumulare scorte di fieno da utilizzare nei periodi di emergenza. Di norma ogni unità pascoliva è fornita di qualche fabbricato per abitazione del personale, ricovero del bestiame, trasformazione e conservazione dei prodotti; le alpi di frequente presentano particolari forme di proprietà.

Infine le ricche tradizioni legate all'alpeggio e lo stesso patrimonio architettonico ivi presente costituiscono un tipo di cultura che per la Regione Veneto «è necessario conservare anche ai fini di una migliore stabilità sociale».

Nel Veneto circa il 16% della superficie pascoliva è abbandonata. Sulle 503 alpi caricate monticano ogni anno, e per una media di 106 giorni, 44.200 capi che, in cifra tonda, corrispondono a 29.000 paghe².

L'affitto è la forma di godimento largamente prevalente ed infatti interessa il 79% delle unità pascolive (tab. n. 1). Il canone viene ancor oggi quasi ovunque determinato sulla base della libera contrattazione di mercato nelle malghe di proprietà privata e seguendo il pubblico incanto o la trattativa privata per quelle appartenenti ai comuni; così là dove esiste una forte domanda di pascolo estivo si sono raggiunti per ogni paga valori di 100-120.000 lire (tab. n. 2).

La durata dei contratti in corso non è superiore a tre anni nell'81% dei casi e si limita da una stagione nella maggior parte di essi.

Le società di alpeggio sono presenti solo sul 12% delle alpi.

In sintesi la situazione venutasi a creare presenta due diversi aspetti a seconda che vengano esaminate le zone omogenee caratterizzate da crisi dell'allevamento nel fondovalle e da alpeggi in condizione di isolamento oppure Comunità montane dove la zootecnia è ancora vitale e tuttora in stretto rapporto con le aree di piano.

Nel primo caso la scarsa domanda di pascolo ha indotto gli enti territoriali a stabilire canoni di affitto più bassi di quelli previsti dalla vigente legislazione; ciò ha permesso di far affluire bestiame proveniente da aree ad intenso allevamento evitando così più gravi fenomeni di abbandono.

Nel secondo caso, invece, l'impossibilità di far fronte a canoni elevati ha determinato gravi difficoltà per gli allevatori di montagna

² La potenzialità produttiva di un'alpe si esprime con il numero di paghe che può sopportare per un numero di giorni fissato in funzione della quota altimetrica in cui è localizzato l'alpeggio stesso. La paga dunque è l'unità di misura del bestiame monticante e corrisponde ad un capo vaccino adulto. Nel calcolo delle paghe si sono applicati i seguenti coefficienti: vacche e manze con più di due anni = 1; bovini in età compresa fra 1 e 2 anni = 0,5; vitellame = 0,25 ovini e caprini = 0,14-0,17; equini = 1.

TAB. N. 1 - Numero e superficie delle alpi per tipo di impresa nel Veneto, 1976.

Province	Conduzione diretta		Affitto a un caricatore		Affitto a più caricatori		Affitto a società		Conduzione Mista (*)										
	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha									
BELLUNO	13	10	824	4	70	53	8.587	38	2	2	149	1	47	35	12.928	57	—	—	
TREVISO	17	57	846	51	13	43	816	49	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	
VERONA	23	15	914	8	52	33	4.181	36	54	35	4.179	35	8	5	1.163	10	19	12	
VICENZA	37	20	1.377	8	139	75	14.756	87	4	2	299	2	4	2	484	3	1	1	
VENETO	90	18	3.961	7	274	54	28.340	54	60	12	4.627	9	59	12	14.575	28	20	4	
																		1.289	2

(*) Imprese in conduzione diretta e in affitto a uno o più caricatori.

TAB. N. 2 - Ripartizione percentuale delle alpi secondo l'importo del canone di affitto per classi di ampiezza, nelle zone omogenee della Lessinia e dei Sette Comuni, 1979 (*).

Zona omogenea	20.001 - 30.000 lire		30.001 - 50.000 lire		50.001 - 75.000 lire		> 75.000 lire	
	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha	Alpi n.	Superf. ha
LESSINIA	3	3	14	66	49	17	22	—
SETTE COMUNI	3	3	26	49	22	—	—	—

(*) I valori si riferiscono alle alpi nelle quali l'importo del canone è calcolato in litri di latte.

con conseguenze negative in parte già evidenziatesi, ma che potrebbero presto assumere aspetti ben più gravi con ripercussioni sull'entità del patrimonio bovino, sull'ampiezza delle stalle, sulla difesa dell'ambiente e in definitiva sull'esodo montano o comunque sull'abbandono dell'agricoltura e dunque sulla produzione di beni alimentari di cui il nostro paese è già deficitario.

Per quanto riguarda i riflessi sul patrimonio, sulla mobilità del capitale fondiario, sul comportamento degli operatori economici, si sono osservate conseguenze del tutto opposte a quelle verificatesi nei territori di piano; solo per gli investimenti si possono fare le stesse osservazioni, ma qui le motivazioni vanno anche ricercate nel ruolo che si è voluto assegnare alla montagna all'interno dello sviluppo economico verificatosi in Italia a partire dagli anni 50.

Nelle aree caratterizzate da elevata domanda di pascolo è mancato quel controllo dell'autorità pubblica volto a sottrarre la determinazione del canone al libero mercato; i comuni, inoltre, non hanno applicato l'art. 22 della legge n. 11 dell'11.2.1971 che prevede che « i comuni o gli altri enti per la concessione o l'affitto dei terreni di loro proprietà, devono adottare la licitazione o la trattativa privata ». L'assegnazione delle malghe a mezzo di pubblica asta ha incoraggiato la lievitazione dei canoni nelle zone omogenee più vicine a quella parte della pianura veneta ricca di allevamento. Non si è pertanto verificato un abbattimento del compenso spettante al proprietario dell'alpe, ma anzi il suo reddito ha superato nettamente quanto egli avrebbe certamente conseguito ricorrendo ad una « gestione ordinaria »³.

In tale situazione il compenso al lavoro svolto dagli imprenditori di montagna — dove, si ricordi, l'impresa coltivatrice è quasi esclusiva — non ha trovato adeguate garanzie e si sono addirittura incoraggiate forme di speculazione da parte di abili intermediari che prendono in affitto sia le alpi che gli animali e cercano di realizzare redditi più elevati sovraccaricando abusivamente le une e spremendo gli altri. Si assiste in questo caso da un lato all'indebolimento dell'economia delle aziende di allevamento e dall'altro all'impoverimento delle risorse naturali e soprattutto del cotico.

La breve durata dei contratti inoltre ha contribuito ad aggravare tale situazione. Non si è quindi verificato quel diritto di proroga e

³ M. Grillenzoni, *Riflessi economici-estimativi nella regolamentazione degli affitti per fondi rustici e per immobili urbani*, Incontro di Estimo, Siena, 1980.

di prelazione che in altri territori ha impedito ai proprietari la libera disponibilità dei terreni, ma al contrario l'eccessiva mobilità fondiaria ha posto l'impresa di allevamento in condizioni di precarietà. Si pensi, infatti, che nella fascia prealpina la felice esposizione dei terreni e la moderata altitudine assicurano 120 giorni di carico e cioè la potenziale possibilità di aumentare di circa un terzo la dimensione delle stalle.

È lecito chiedersi se il vantaggio della collettività non stia invece al di sopra di quello dell'Ente in sè e per sè — che al massimo è in grado di riscuotere una maggior quota di canone in realtà già corrosa dai maggiori danni al capitale fondiario causati dall'intermediario — e si allarghi ad interessare lo sviluppo della zootecnia di montagna quale premessa indispensabile alla difesa della natura, alla protezione del suolo e dunque allo sviluppo di attività integrative e alternative di reddito e di occupazione.

Di fronte a siffatte condizioni, gli agricoltori di montagna non hanno ovunque mantenuto un atteggiamento passivo. Da sempre abituati a razionalizzare l'uso delle magre risorse disponibili, sono talora riusciti a modificare il rapporto fra i fattori produttivi raggiungendo combinazioni via via migliori compatibilmente con il modesto livello tecnologico di cui hanno potuto godere. Nella zona omogenea della Lessinia nel veronese, ad esempio, si è cercato di ridurre i costi di alpeggio ricorrendo al part-time; la buona rete viabile ha infatti favorito il pendolarismo giornaliero del personale d'alpe che alterna le sue prestazioni di lavoro fra la malga e l'azienda. Sull'Altopiano di Asiago nel vicentino, invece, l'attrezzatura edilizia, le notevoli capacità professionali dei casari e il rapporto con i turisti hanno spinto i caricatori alla valorizzazione delle risorse attraverso un'intensa attività di trasformazione. Nella Comunità montana dell'Agno e Chiampo (Vicenza) si è verificata una tendenza all'accorpamento di alpi di ridotte dimensioni e appartenenti a diverse persone fisiche. Nel bellunese, infine, dove la domanda di pascolo è fra le più basse, si è constatato il recupero di aree in precedenza abbandonate, ad opera di società di alpeggio che costituiscono per iniziativa dell'APA hanno dato vita a forme imprenditoriali più dinamiche ed in grado di alleviare lo stato di debolezza del montanaro. Ma perché nelle zone omogenee dove elevata è la domanda di pascolo si è determinata per i montanari la difficile situazione sopra ricordata? La motivazione va ricercata nel fatto che il contratto di alpeggio non è stato fino ad oggi considerato nell'ambito di quanto

disposto dall'art. 13 della legge n. 756 del 15.9.1964 secondo il quale non possono essere stipulati contratti agrari che non appartengono ad alcuno dei contratti regolati dalle leggi in vigore e che « ai contratti si applicano esclusivamente le disposizioni che regolano il contratto tipico o il contratto prevalente » mentre « ai contratti che non hanno alcun elemento dei tipi regolati dalle leggi in vigore si applicano esclusivamente le disposizioni di tali leggi che regolano il tipo di contratto più analogo ».

È stato infatti da molti ritenuto che i pascoli montani siano terreni destinati precariamente al pascolo e pertanto soggetti al 2° comma dell'art. 24 della legge n. 11 dell'11.2.1971 per il quale non possono essere trasformati in contratti di affitto « i contratti di affitto o la vendita di erbe, di durata inferiore ad un anno, riguardanti l'utilizzazione stagionale a pascolo dei terreni coltivati con rotazione tra colture e periodi di riposo o comunque destinati precariamente al pascolo ».

Tale interpretazione non può essere condivisa perché non è certo il limitato periodo di pascolo che definisce lo stato di precarietà di tale destinazione. Si è visto infatti che le alpi costituiscono una tradizionale e necessaria integrazione di foraggio dell'azienda di allevamento di montagna e come i montanari abbiano saputo razionalizzare l'utilizzo delle risorse foraggiere spostandosi da una fascia altimetrica all'altra. Si rileva inoltre che il periodo di alpeggio è condizionato dalle norme legate al vincolo idrogeologico⁴ che limitano non solo i giorni di pascolo, ma anche il carico massimo ammesso e dettano fra l'altro precise disposizioni circa gli eventuali dissodamenti volti a sostituire al pascolo altre qualità di coltura. Pertanto non dovrebbero esistere dubbi sulla stabilità di questa qualità di coltura, mentre i terreni cui fa riferimento il 2° comma dell'art. 24 sono quelli soggetti a rotazione di colture e che trovano solo saltuariamente destinazione a pascolo.

Resta ora da chiarire perché il contratto di alpeggio debba ritenersi autentico contratto di affitto e non contratto atipico in cui prevalgono elementi del contratto di affitto. In via prioritaria va evidenziato come l'alpe si configuri come un vero e proprio

⁴ Il periodo di carico delle alpi non è libero, ma soggetto a precise disposizioni — stabilire con il R.D. del 30.12.1923 n. 3267 sul « Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani » — che hanno il fine di tutelare l'equilibrio idrogeologico.

« fundus instructus » dotato di fabbricati per il ricovero di uomini e di animali per la trasformazione dei prodotti, di terreni a pascolo a bosco e talvolta con appezzamenti a prato e persino ad orto⁵.

Inoltre fra il fittavolo e la malga viene a stabilirsi un rapporto integrale il cui oggetto è il fondo e non il godimento del prodotto. Egli può far propri i frutti dell'azienda, l'erba, la legna, l'acqua, ma è suo compito osservare determinati obblighi quali il numero di paghe caricanti, le manutenzioni del cotico, dei fabbricati e dei sentieri, la conservazione del bosco, la regolazione dello scorrimento delle acque, stabilire dei turni di pascolo, concimare, rispettare le norme di polizia forestale.

Anche l'analisi della dottrina legislativa e della giurisprudenza sull'affitto dei fondi rustici non possono lasciare dubbi in proposito.

Secondo la legge n. 1140 del 18.8.1948, le norme in essa contenute e quelle del D.L. 1.4.1947 « si applicano anche al contratto di affitto di terreni pascolivi di durata inferiore ad un anno agrario e a quelli di malgheria per l'alpeggio e lo sverno del bestiame ». La Corte di Cassazione⁶ ha successivamente precisato che questa disposizione « aveva inteso sanzionare l'applicabilità delle norme richiamate non solo ai contratti di affitto di terreni coltivati, ma anche a quelli di terreni pascolativi tanto stagionali che annuali... Non vi è dubbio pertanto che l'affitto di terreni destinati a pascolo, ovvero al ricovero del bestiame per l'alpeggio sia soggetto alle medesime disposizioni di proroga e di determinazione del canone previsto per i terreni coltivati ».

Già in precedenza le Sezioni Unite della Corte di Cassazione nel precisare i criteri che differenziano la vendita di erbe dalle locazioni di alpeggio avevano chiarito che « non esclude il rapporto di affitto la circostanza che il godimento del fondo sia limitato a pochi mesi dell'anno se il corrispettivo è indipendente dal quantitativo di erba prodotta e utilizzata ».

Infine, l'art. 13 della legge n. 567 del 12.6.1962 stabilisce che queste disposizioni « si applicano anche ai contratti... di malgheria per l'alpeggio e lo sverno del bestiame... ».

Un'altra conferma si può ottenere dai capitolati per l'affitto delle malghe comunali che sono ancor oggi pressoché uguali a quelli

⁵ R. Gozzi, *I contratti di alpeggio sulla montagna veronese*, Verona, 1978.

⁶ Sentenza n. 3383 del 9.8.1957.

descritti dal Serpieri⁷ alla fine del secolo scorso. Fin dall'art. 1 risulta che il regolamento riguarda l'affitto dei pascoli montani di proprietà comunale sui quali è ammesso la monticazione di un numero di animali commisurato alla produttività del cotico erboso; il pascolo deve essere esercitato con determinati turni in modo da assicurare una regolare concimazione organica al cotico. L'affittuario è inoltre tenuto a distribuire concimi chimici, ad eseguire tutte quelle cure che escludono la diffusione delle erbe infestanti sul pascolo e a non dissodarlo.

Ma l'esperienza che in questa sede preme di più riportare, è quella da poco avviata nella zona omogenea del Baldo (Verona) dove di fronte ad un irrigidimento degli affittuari si è giunti ad un accordo fra i comuni e gli allevatori di montagna con la mediazione delle organizzazioni sindacali. Il canone di affitto è stato fissato, con reciproca soddisfazione, su livelli che oscillano da un terzo ad un sesto di quanto viene di norma stabilito nella contermine Comunità montana della Lessinia ove la proprietà privata delle alpi ha stimolato la libera contrattazione.

È interessante sottolineare come anche in questo caso una coscienza giuridica profondamente radicata e le capacità di adattamento dei montanari alle difficili condizioni economiche, sociali e giuridiche siano sfociate in forme contrattuali che contengono « una equità sostanziale che diviene normativa »⁸. D'altronde mentre si osserva un maggiore adeguamento a quanto stabilito dall'art. 22 della legge n. 11 si incontra anche una interessante analogia con quanto stabilito nell'accordo del 14.6.1976 intervenuto fra la Federazione nazionale della proprietà fondiaria e quella degli affittuari conduttori secondo il quale i nuovi contratti avranno forza di legge se conclusi avanti al giudice o alle rispettive associazioni sindacali⁹.

Ma quali possono essere i prevedibili effetti di un simile accordo? L'oculata scelta dell'affittuario potrà finalmente conferire la necessaria conservazione del capitale fondiario nel tempo, il potenziamento della zootecnia di montagna e quindi il raggiungimento di quell'assetto territoriale che costituisce il presupposto indispensabile

⁷ A. Serpieri, *I pascoli alpini della provincia di Bergamo*, Tipografia agraria, Milano, 1907.

⁸ G. Galloni, *Discipline dell'Equo Canone nei fitti agrari*, Incontro di Estimo, Siena, 1980; G. Pesce, *I contratti consuetudinari di alpeggio sul Monte Baldo*, Archivio Scialoja per le Consuetudini Giuridico-Agrarie, Firenze, 1937.

⁹ C. Vanzetti, *Rinasce l'affitto*, L'Informatore agrario n. 31, Verona, 1976.

allo sviluppo economico. La norma del citato art. 22 secondo la quale di fronte ad una « pluralità di richieste si procederà alla assegnazione mediante sorteggio » è assai pericolosa proprio perché è contraria a queste esigenze divenute ormai prioritarie e indilazionabili.

Notevoli e tangibili i benefici conseguibili a breve termine dagli allevatori montanari: superamento dello stato di permanente debolezza contrattuale, migliori dimensioni aziendali, vantaggi igienico-sanitari al bestiame, possibilità di impiegare il tempo libero anche in attività volte a fornire redditi integrativi a quello agricolo.

Ma tali favorevoli conseguenze potranno assumere carattere di stabilità se le future disposizioni legislative in materia di patti agrari prevederanno, per l'affitto dei pascoli, precise priorità per gli allevatori di montagna, per il carico associato e un automatico rinnovo del contratto nel caso il conducente dimostri di aver conservato il capitale fondiario con le cure previste nel capitolato.

Se si tiene presente che gli alpeggi costituiscono un irrinunciabile complemento ai « beni d'inverno » e ai maggenghi, è indispensabile che gli accordi contrattuali sopra ricordati vengano estesi anche agli appezzamenti di fondovalle e di mezza costa ove la situazione oggi è sotto molti aspetti ancora più grave. Qui infatti gli imprenditori agricoli provvedono a realizzare più adeguate dimensioni aziendali ricorrendo a forme verbali di contratto senza le quali sarebbe oggi impossibile dar vita ad unità dotate di un minimo di efficienza tecnica ed economica. È appunto per questa via che gli allevatori sono riusciti a superare, almeno in parte, i vincoli legati alla polverizzazione e alla frammentazione fondiaria. Ma anche qui gli investimenti fondiari e la dotazione di capitale di esercizio sono condizionati dall'incertezza nelle quali vengono a trovarsi gli affittuari spesso in presenza di proprietari dediti ad altre attività il cui obiettivo è quello della conservazione del patrimonio in attesa di destinarlo ad usi non agricoli.

Non deve essere quindi dimenticato che se in questi territori non si giunge quanto prima ad una definizione delle aree da riservare all'agricoltura e a forme contrattuali in grado di assicurare una soddisfacente stabilità nel tempo all'azienda di allevamento, si giungerà ineluttabilmente all'abbandono pressoché totale dell'agricoltura. In tal caso si smetterà finalmente di redigere documenti e di individuare obiettivi volti alla difesa dell'ambiente, all'utilizzo delle risorse, al blocco dell'esodo agricolo, ad un soddisfacente reddito per UL, allo sviluppo integrato e così via.